РАЗДЕЛ III. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ НАУКИ И ИННОВАЦИЙ

Лапаева Валентина Викторовна
доктор юридических наук,
главный научный сотрудник
Российской академии правосудия

ИССЛЕДОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА

Исследование эффективности действия законодательства, осуществляемое в процессе правового мониторинга, должно быть направлено 1) на определение степени эффективности изучаемого законодательства и 2) на выработку предложений по повышению его эффективности. Для решения первой задачи необходимо иметь *критерии* эффективности действия законодательства и основанные на них *показатели*, позволяющиеся измерять эффективность законодательства в ходе эмпирического исследования. Решение второй задачи предполагает выявление факторов, влияющих на эффективность законодательства, определение основных направлений негативного влияния и выработку предложения по их преодолению.

I. Эффективность действия законодательства: методика изучения

Слово «эффективный», означающее в переводе с латинского «производительный», «действенный», используется в качестве характеристики процесса или отдельного действия. Эффективность любого действия определяется соотношением целей действия, результатов и использованных ресурсов. Действие считается эффективным, если его результатом становится достижение цели, а мера эффективности определяется соотношением результата и затраченных на него ресурсов. В этом смысле *эффективность законодательства* — это результирующая характеристика его действия, свидетельствующая о способности законодательства в процессе его реализации решать соответствующие социально-правовые проблемы с учетом затраченных на это ресурсов государственного принуждения.

Эта общая формулировка наполняется конкретным правовым смыслом в зависимости от того, что мы понимаем под целями правовой нормы (т. е., по существу, под целями права). Различные трактовки целей права обусловливают и различные концепции эффективности действия правовой нормы.

В российской юридической литературе выделяется два основных подхода к изучению эффективности действия законодательства, ориентированные на различное понимание целей правового регулирования.

Первый подход, сложившийся в советский период, исходит из традиционного для советской теории права легистского правопонимания, согласно которому, право — это совокупность норм, установленных или санкционированных государством и поддерживаемых мерами государственного принуждения. При этом право рассматривается в качестве инструмента в руках государства, предназначенного для достижения экономических, политических, идеологических и проч. целей. В рамках такого инструменталистского подхода к праву как к «средству руководства обществом» (который наиболее полно изложен в [1]) под эффективностью норм законодательства понимается «соотношение между фактическим результатом их действия и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты» [1, с. 22]. При этом сторонники такого подхода исходят из представления о том, что «цели, которым служит право, не являются правовыми... Юридические цели всегда лишь одно из самых низших звеньев в той цепи непосредственных целей, которым служат данные нормы и институты» [1, с. 37].

Другой подход к трактовке эффективности действия законодательства, складывающийся в российской теории права в постсоветский период ее развития, исходит из положенного в основу действующей Конституции РФ естественно-правового типа правопонимания, согласно которому, сущность права — это прирожденные и неотчуждаемые права человека (ч. 2 ст. 17 Конституции РФ), определяющие смысл и содержание законодательной и правоприменительной деятельности (ст. 18 Конституции РФ). С позиций такого подхода право (права человека) — это не средство решения внеправовых (экономических, политических и иных) задач, а самостоятельная ценность, поскольку «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2 Конституции РФ). Неправомерное (т. е. не соответствующее Конституции РФ и общепризнанным принципам и нормам международного права) ограничение прав и свобод человека означает неправовой характер закона.

Признание прав и свобод человека высшей ценностью предопределяет направленность правового регулирования на их обеспечение и защиту. Это означает, что любая правовая норма в конечном итоге, непосредственно или опосредованно, имеет своей целью создание гарантий реализации прав человека (так, норма, закрепляющая обязанность человека или государственного органа, должна быть направлена на то, чтобы гарантировать обеспечение и защиту соответствующего права человека). Если законодательство не имеет своей конечной целью защиту прав человека, то закрепленные в нем требования по сути дела представляют собой неправомерные ограничения прав человека, что предопределяет неправовой характер данного законодательства.

Правовое регулирование, целью которого является обеспечение и защита прав и свобод человека, основано на *принципе*: человек реализует свои права и свободы до тех пор, пока это не нарушает права и свобо-

ды другого человека. В Конституции РФ этот принцип закреплен в ч. 3 ст. 17, которая гласит: «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». Реализация данного требования предполагает, что право человека может быть ограничено законом для защиты прав других лиц, а также публичного порядка, обеспечивающего возможность осуществления прав и свобод человека. Кроме того, очевидно, что реализация одних прав человекам не должна нарушать другие права человека. Поэтому общий вывод можно сформулировать так: целью правового регулирования является осуществление на практике принципа, согласно которому *человек реализует свои права до тех пор, пока это не нарушает аналогичные права других людей, иные права человека, а также публичный порядок, обеспечивающий возможность осуществления прав человека.*

Теоретическое пояснение

Любая социальная организация неизбежно предполагает ограничение свободы воли человека (т. е. возможности его произвольного самоопределения). История демонстрирует два принципиально различных способа такого ограничения. Первый — субъективный, когда мера свободы человека произвольно определяется усмотрением властной инстанции. Такой тип регулирования поведения людей реализуется в рамках тоталитарного или авторитарного государства. Второй способ ограничения свободы исходит из объективного критерия: свобода одного человека ограничивается свободой другого в той мере, в какой это необходимо для равного обеспечения и защиты свободы всех членов сообщества. При этом властная инстанция выступает как гарант такого ограничения (а потому и защиты) свободы. Данный тип регулирования возможен только в условиях демократического правового государства. Именно этот тип нормативной регуляции называется в философии права правовым регулированием (в отличие от законодательного регулирования, которое может и не иметь правового характера). В его основе лежит так называемое «золотое правило» нормативной регуляции, воспринятое христианством из греко-римской правовой традиции: «Не поступай по отношению к людям так, как ты не хотел бы, чтобы люди поступали по отношению к тебе». В плоскости правового подхода это равнозначно тезису о том, что индивид может осуществлять свои права в тех пределах, в которых не нарушаются права других лиц (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ). Например, право одного человека на занятие предпринимательской деятельностью *не должно нарушать аналогичное право другого человека*, что требует введения законодательных мер против монополизации экономических отношений в той или иной сфере предпринимательской деятельности, которые ограничивали бы права наиболее сильных участников экономического процесса. Кроме того, реализация одних прав человека *не должна нарушать иные права человека*, т. е. реализация человеком права на предпринимательскую деятельность не должна нарушать права человека на благоприятную окружающую среду и т. п. Только наличие таких ограничений, обеспеченных мерами государственного принуждения, может гарантировать формально равную для всех свободу экономической конкуренции и,

следовательно, возможность для каждого реализовать право на предпринимательскую деятельность. При этом вводимые законом ограничения (т. е. установленные законом обязанности соблюдать определенные запреты) должны быть, по возможности, минимизированы.

Предметом исследования эффективности законодательства может быть эффективность действия: а) отдельной законодательной (правовой) нормы; б) законодательного акта (нормативного правового акта); в) правового института; г) законодательного регулирования определенной сферы общественных отношений. Речь идет об изучении *эффективности действия законодательных актов* как совокупности законодательных норм, связанных общей логикой правового регулирования. При этом мы исходим из следующей трактовки понятий «законодательная (правовая) норма» и «законодательный акт (нормативный правовой акт)», которые Минюст России рекомендовал органам исполнительной власти для использования в процессе правотворческой деятельности: *законодательная (правовая) норма* — это общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение, а *законодательный акт (нормативный правовой акт)* — это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм [2].

Вопрос об эффективности действия законодательного акта следует решать исходя из анализа соотношения *цели акта* (достижение заданного Конституцией РФ уровня защиты прав и свобод человека и гражданина), достигнутого *результата* (реального уровня защиты прав и свобод) и используемых для этого *ресурсов* государственного принуждения (т. е. меры ограничения прав и свобод). Таким образом, в соответствии с общепринятым пониманием критерия эффективности того или иного действия как достижения желаемого результата при минимальных затратах, можно сказать, что *критерием оценки эффективности действия законодательного акта* является обеспечение в процессе его реализации гарантий содержащихся в нем прав и свобод для всех участников регулируемого круга отношений таким образом, чтобы обеспечение прав одних субъектов достигалось бы при наименьшем ограничении прав других.

Об эффективности действия законодательного акта имеет смысл говорить лишь применительно к *правовому законодательству*, т. е. законодательству, направленному на обеспечение и защиту прав и свобод человека. В противном случае вопрос об эффективности законодательства лишается правового смысла, потому что, с точки зрения права, законодательство, не имеющее своей конечной целью защиту прав и свобод человека, в принципе не может быть эффективным и подлежит отмене как не соответствующее нормам Конституции РФ, закрепляющим права и свободы человека и гражданина в качестве высшей ценности. В этом случае задача исследователей состоит не в изучении эффективности законодательного акта, а в выработке предложений законодателю по введению правового регулирования в предписанное Конституцией РФ правовое русло.

Поэтому в процессе изучения эффективности законодательства необходимо в первую очередь выяснить конституционно-правовой характер норм, входящих в рассматриваемый законодательный акт. После того как выявлена конституционно-правовая природа этих норм (т. е. установлено соответствие их положений требованиям Конституции РФ, а также общепризнанным принципам и нормам международного права, которые, согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, являются составной частью российской правовой системы), проблема изучения эффективности действия законодательного акта переводится в плоскость его реализации. Таким образом, процесс определения эффективности действия законодательного акта разбивается на два этапа:

1) определение конституционно-правовой природы норм, входящих в законодательный акт;

2) изучение эффективности реализации законодательного акта.

1. Определение конституционно-правовой природы законодательной нормы

Конституционно-правовая природа законодательной нормы, закрепляющей право человека (или, что то же самое, корреспондирующей праву человека обязанность физического или юридического лица, государственного или иного органа), определяется двумя факторами:

а) способностью нормы обеспечить гарантии реализации закрепленного в ней субъективного права или обязанности для всех участников регулируемого круга отношений на равных основаниях (т. е. без дискриминации одних субъектов и привилегий для других);

б) конституционно-правовым характером тех ограничений прав человека, которые вытекают из требований данной нормы.

А. Способность законодательной нормы гарантировать реализацию закрепленных в ней прав и обязанностей на равных основаниях, **т. е. без дискриминации и привилегий**, означает, что все субъекты регулируемого круга отношений имеют формально равную с другими субъектами регуляции возможность реализовать предоставленное им право и выполнить установленную законом обязанность. Это качество законодательной нормы достигается путем надлежащей проработки в процессе правотворчества ее *социального содержания* и выбора адекватной этому содержанию *юридической формы*.

С точки зрения социального содержания, конституционно-правовая природа законодательной нормы характеризуется тем, что в ней найден правовой компромисс различных социальных интересов. Суть этого компромисса состоит в том, что всякому интересу, попадающему в сферу действия данной нормы, обеспечена равная с другими свобода реализации в той мере, в какой это не противоречит свободной реализации других интересов (таким образом, ни один социальный интерес не может осуществляться за счет подавления интересов других социальных групп и слоев общества).

С формально-юридической точки зрения, конституционно-правовая природа законодательной нормы обеспечивается в тех случаях, когда:

– правильно определен предмет законодательного регулирования, т. е. характер регулируемых отношений соответствует отраслевой принадлежности нормы;

– уровень нормативного акта, частью которого является рассматриваемая норма (федеральный конституционный закон, федеральный закон, закон субъекта Федерации, подзаконный нормативный правовой акт), соответствует предмету регулирования;

– верно определен круг субъектов правового регулирования;

– найден надлежащий баланс прав и обязанностей (т. е. координация прав и обязанностей соответствует требованиям правового принципа равенства между правами и обязанностями субъектов регулирования, между правами человека и соответствующими обязанностями государственных органов и т. д.);

– требования нормы, с одной стороны, достаточны для обеспечения полноты регулирования, а с другой — не носят избыточного характера;

– предусмотренная нормой санкция адекватна (соразмерна) характеру правонарушения;

– содержащиеся в норме санкции или поощрения достаточны, чтобы выполнять стимулирующую функцию;

– правильно выбран способ правового воздействия (обязывание, дозволение, запрет);

– отсутствуют двусмысленности в формулировках;

– нет внутренних противоречий в положениях данной нормы;

– отсутствуют коллизии между данной нормой и иными положениями соответствующего нормативного акта;

– обеспечена «вписанность» положений нормы в систему действующего законодательства в целом и т. д.

Важно подчеркнуть, что и в том случае, когда мы говорим о качестве формально-юридических аспектов законодательства, речь идет в конечном итоге (как и при анализе социального содержания законодательства) о соблюдении принципа формального равенства субъектов правового регулирования. Ведь даже самые незначительные погрешности в юридической технике, ведущие к нечеткости законодательных формулировок, на стадии правоприменения могут стать причиной неоднозначного толкования законодательных положений и приводить к нарушению гарантированного Конституцией РФ (ч. 1 ст. 19) равенства перед законом и судом.

Правовое качество социального содержания и юридической формы рассматриваемой законодательной нормы может быть выявлено путем комплексной правовой *экспертизы*[1], включающей в себя при необходимости такие направления, как: 1) ведомственная экспертиза; 2) научная экспертиза и 3) общественная экспертиза.

---

[1] См.: Проект «Методических правил проведения научно-правовой экспертизы законопроектов, внесенных на рассмотрение Государственной Думы», подготовленный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в 1996 г.

Задача *ведомственной экспертизы* заключается в выявлении степени учета в процессе правового регулирования позиций различных заинтересованных государственных структур. Такая экспертиза может проводиться в форме опроса различных ведомств по интересующему исследователей кругу вопросов. Задача исследователей — на основе полученных данных определить, в какой мере учтены ведомственные интересы различных государственных структур и согласованы ли они таким образом, чтобы в своей совокупности отражать государственные интересы в целом.

Общественная экспертиза направлена на выявление степени учета и согласования в процессе правового регулирования интересов различных социальных групп и слоев общества. Задача такой экспертизы состоит в том, чтобы: а) выявить социальные группы, интересы которых попадают в сферу правовой регуляции данной нормы (нормативного акта); б) проанализировать характер противоречий между ними; в) определить меру согласования этих интересов в рамках предложенной модели правовой регуляции, т. е. выявить наличие или отсутствие интересов у носителей, оказавшихся в привилегированном или дискриминированном положении.

Общественная экспертиза законодательной нормы может осуществляться с помощью использования таких методов исследования, как:

– *опрос общественного мнения*[1] (метод включает в себя интервьюирование и (или) анкетирование респондентов, выбранных из генеральной совокупности субъектов правового регулирования на основе методики вероятностного или квотного отбора; анализ и обобщение полученных данных);

– *опрос экспертов*[2] (метод включает в себя подбор и опрос специалистов, способных высказать компетентное, профессиональное мнение по интересующим исследователей вопросам; определение критериев компетентности экспертов и ранжирование их ответов в зависимости от уровня компетенции; выработку обобщенной позиции экспертов);

– *фокус-группа* (метод включает в себя подготовку сценария обсуждения проблемы в небольшой, но достаточно представительной группе людей, являющихся рядовыми участниками регулируемых общественных отношений; подбор фокус-группы; проведение обсуждения исследуемых вопросов и выработку в ходе обсуждения согласованной позиции).

Пример. В некоторых сферах социальной жизни общественная экспертиза правового регулирования приобретает особое значение. К таким сферам относится, например, образование, представляющее собой институционально организованную систему социализации и социальной адаптации личности. Именно общество является той конечной ин-

---

[1] Для проведения опросов общественного мнения целесообразно обращаться к исследовательским организациям, пользующимся авторитетом в социологическом сообществе.

[2] Опыт показывает, что в исследовании конституционно-правового качества законодательства (особенно при оценке качества его юридической формы) хорошие результаты дает применение метода экспертного опроса, когда в роли экспертов выступают правоприменители, и прежде всего судьи.

станцией, которая способна наиболее адекватно: 1) определить цели социализации личности применительно к данному периоду общественного развития и сформулировать на этой основе социальные ожидания от системы образования; 2) осуществлять мониторинг образовательного процесса и состояния системы образования; 3) выработать критерии эффективности социализирующей деятельности института образования; 4) оценить вклад действующей системы образования в реальные процессы социализации и под этим углом зрения предложить направления развития системы образования. Право на образование предстает, таким образом, как право наравне с другими получать (в зависимости от своих способностей и личных волевых усилий) гарантированный на данный момент государством уровень социализации и социальной адаптации. *Задача общественной экспертизы правового регулирования образования* (осуществляемого путем реализации отдельных законодательных норм, нормативных актов, соответствующих правовых институтов и т. д.) состоит в том, чтобы определить меру учета и согласования интересов всех участников образовательного процесса.

В данном случае общественная экспертиза законодательства может осуществляться путем:

– *опроса общественного мнения*, в ходе которого будут опрашиваться основные, наиболее заинтересованные группы участников образовательного процесса — учащиеся, их родители, педагоги, потенциальные работодатели;

– *экспертного опроса*, где в качестве специалистов привлекаются представители структур гражданского общества, заинтересованных в совершенствовании и развитии познавательных и воспитательных аспектов образовательного процесса, таких как государственные и общественные академии наук, Ассоциация инженерного образования, Союз ректоров России, профсоюзы учителей, профессиональные объединения работодателей, организации, занимающиеся проблемами нравственного, патриотического и т. п. воспитания;

– *создания фокус группы*, куда должны войти рядовые представители указанных выше заинтересованных социальных групп, способные к конструктивному обсуждению проблем в количестве, обеспечивающем плодотворный характер такого обсуждения.

В некоторых ситуациях, когда использование указанных выше видов общественной экспертизы по тем или иным причинам затруднено, можно провести такую экспертизу законодательства путем организации «Круглого стола», семинара или общественных слушаний (с максимально возможным привлечением представителей всех заинтересованных сторон), по итогам которых специалистами был бы сделан анализ высказанных позиций и на этой основе дана оценка степени учета и согласования различных социальных интересов.

Научная экспертиза представляет собой научную оценку компетентными специалистами различных аспектов социального содержания и юридической формы рассматриваемой законодательной нормы, независимую от давления корпоративных интересов.

Виды научных экспертиз:

– *логико-правовая экспертиза*, направленная на проверку внутренней непротиворечивости содержания рассматриваемой нормы (нормативного акта), отсутствия пробелов в правовой регуляции; мера согласованности нормы положений с системой действующего законодательства;

– *лингвистическая экспертиза*, призванная подтвердить (или не подтвердить) четкость формулировок, исключающую неоднозначное лингвистическое толкование текста законодательной нормы;

– *антикоррупционная экспертиза*, направленная на выявление уровня коррупциогенности законодательной нормы, т. е. заложенной в ней возможности способствовать коррупционным проявлениям в процессе реализации этих норм (особое внимание в ходе такой экспертизы следует уделить выявлению тех недостатков законодательства, которые могут спровоцировать судебную коррупцию)[1];

– *экологическая экспертиза*, призванная проверить уровень гарантированности прав человека в области охраны окружающей среды;

– *экономическая экспертиза*, призванная проверить финансовую, кадровую, материально-техническую обеспеченность процессов реализации законодательства;

– *социологическая экспертиза*, связанная с проведением конкретно-социологического исследования, направленного на изучение уровня конфликтности регулируемых социальных отношений;

– *гендерная экспертиза*, направленная на проверку соответствия положений законодательства требованиям правового принципа гендерного равенства, закрепленного в ст. 19 Конституции РФ и ряде ратифицированных Россией международно-правовых актов.

В зависимости от задач того или иного конкретного исследования могут быть использованы и другие виды научных экспертиз законодательства (например, культурологическая экспертиза, направленная на выяснение того, насколько законодательство способствует или препятствует сохранению и развитию национально-культурных традиций соответствующего региона, и т. п.). Выбор вида применяемой в ходе исследования экспертизы (или комплекса экспертиз) определяется необходимостью обеспечить полноту анализа всех аспектов проблемы, значимых в рамках данного исследования.

Экспертиза может быть организована путем применения метода экспертных оценок, предполагающего опрос группы экспертов по специальной методике или обращение к нескольким признанным специалистам в соответствующей области.

Другим действенным методом оценки правового качества социального содержания и юридической формы законодательства является *изучение практики судебного правоприменения.* Обобщение и анализ соответствующей судебной практики позволит выявить те трудности в судебном правоприменении рассматриваемой законодательной нормы, которые

[1] См.: Анализ коррупциогенности законодательства. Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательства / Центр стратегических разработок. М., 2004.

обусловлены ее дефектами, и таким образом получить подтвержденную правовой практикой информацию о качестве данной нормы.

По итогам проведенных исследований делается вывод о способности законодательной нормы обеспечить осуществление тех прав человека, на гарантию которых она в конечном итоге направлена. Если в ходе исследования выяснится, что норма не обеспечивает реализацию прав человека надлежащим образом, то задача исследования заключается в выработке предложений по совершенствованию законодательства.

Б. Конституционно-правовой характер ограничений, вытекающих из требований рассматриваемой нормы, означает, что эти ограничения соответствуют критериям конституционности, т. е. закрепленным в Конституции РФ основаниям и пределам ограничений прав и свобод человека и гражданина.

Подход к определению конституционно-правового характера ограничений прав и свобод должен быть дифференцирован в зависимости от уровня изучаемого нормативного акта. Если речь идет об изучении эффективности норм *подзаконного нормативно-правового акта* или *закона субъекта Российской Федерации*, то следует исходить из того, что регулирование прав и свобод человека и гражданина (п. «в» ст. 71 Конституции РФ), а следовательно, введение ограничений этих прав (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ) могут осуществляться лишь федеральным законом. Если в ходе исследования выяснится, что закон субъекта Российской Федерации или подзаконный нормативно-правовой акт вводит дополнительные ограничения прав и свобод, не установленные федеральным законом, то речь должна идти не об изучении эффективности данных законодательных актов, а о выработке предложений по приведению их в соответствие с федеральным законодательством.

Если предметом исследования является *норма федерального закона*, то при определении правомерности вводимых законом ограничений прав и свобод необходимо учитывать следующее:

В *Конституции РФ* критерии ограничения прав и свобод человека сформулированы в ч. 3 ст. 55, согласно которой «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Европейский Суд по правам человека в своей практике исходит из того, что любое ограничение (т. е. вмешательство в осуществление) прав и свобод, допускаемое в соответствии с Конвенцией о защите прав и свобод, является оправданным и правомерным только в том случае, если оно:

– было предусмотрено законом;
– преследовало какую-либо легитимную цель, указанную в Конвенции;
– являлось «необходимым в демократическом обществе»;
– было соразмерно преследуемой цели.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод, в зависимости от сущности и содержания гарантируемого права, называет разные цели, для достижения которых могут устанавливаться и применяться

необходимые ограничения: интересы национальной безопасности, территориальной целостности, общественного порядка, общественного спокойствия, экономического благосостояния страны; предотвращение беспорядков и преступлений; подавление бунта или мятежа; охрана здоровья и нравственности; защита прав и свобод других лиц (в том числе защита лица от противоправного насилия), частной жизни или репутации; соблюдение интересов детей и несовершеннолетних; обеспечение общего или публичного интереса, интересов, авторитета и беспристрастности правосудия, уплаты налогов, других сборов или штрафов; предотвращение разглашения информации, полученной конфиденциально. Содержательная интерпретация каждой из этих целей дается Европейским Судом применительно к обстоятельствам конкретных дел. При этом Суд исходит из того, что все они представляют собой частные проявления (конкретизацию) общего принципа допустимости ограничения прав и свобод человека для защиты прав и свобод других лиц и публичного порядка, обеспечивающего их реализацию.

Конституционный Суд РФ на основе толкования Конституции РФ и с учетом опыта Европейского Суда по правам человека выработал и использует в своей правоприменительной практике такие критерии ограничения прав и свобод человека, как 1) закрепление этих ограничений федеральным законом; 2) соразмерность ограничений конституционно признаваемым целям и 3) сохранение существа и реального содержания права[1] в результате применения соответствующих ограничений.

Таким образом, перед исследователями, изучающими эффективность действия той или иной нормы федерального закона, стоит задача определить с учетом обозначенных выше критериев конституционный характер содержащихся в норме (или вытекающих из нее) ограничений прав и свобод человека. Эта работа может быть проделана самими исследователями на основе логико-правового анализа нормативного материала и с опорой на положения правовой доктрины защиты прав и свобод человека и гражданина. Однако, как правило, для решения данного вопроса (учитывая его большую теоретическую сложность и необходимость знания всего социально-правового контекста реализации соответствующего законодательства) целесообразно использовать метод экспертного опроса. Экспертами в данном случае должны выступать специалисты в соответствующей области правового регулирования, а также в области теории защиты прав человека.

* * *

На первом этапе исследования, включающем в себя: а) выявление способности законодательного акта обеспечить гарантии реали-

---

[1] Абзац 4 п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной думы и жалобами граждан С.А. Бутмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова [Собрание законодательства РФ. 2003. № 44, ст. 4358].

зации закрепленных в нем прав и обязанностей для всех участников регулируемого круга без дискриминации и привилегий и б) оценку конституционно-правового характера ограничений, вытекающих из требований норм, входящих в данный законодательный акт, должна быть в целом *подтверждена конституционно-правовая природа рассматриваемого законодательного акта.* Задача состоит в том, чтобы, оценив выявленные недостатки содержательного и формально-юридического аспектов норм рассматриваемого законодательного акта, определить, не носят ли эти недостатки принципиального характера, искажающего их конституционно-правовую природу. Подтверждение конституционно-правовой природы законодательного акта позволяет перейти к следующему этапу — изучению эффективности ее реализации. С учетом выявленных дефектов социального содержания и юридической формы законодательного акта впоследствии (т. е. по результатам проведенного исследования) должны быть сделаны предложения по совершенствованию законодательства.

Важно иметь в виду, что различие между двумя выделенными нами этапами следования эффективности действия законодательного акта носит условный характер, так как окончательный вывод о соответствии социального содержания и юридической формы законодательства конституционно-правовым требованиям зачастую можно сделать лишь по результатам исследования процессов его реализации.

2. Изучение эффективности реализации законодательного акта

При изучении процессов реализации законодательного акта следует исходить из того, что его недостаточная эффективность может быть обусловлена: 1) теми дефектами социального содержания и юридической формы входящих в него норм, которые были выявлены на первом этапе исследования, и (или) 2) дефектами механизмов его реализации. Поэтому, прежде всего, необходимо, опираясь на результаты первого этапа исследования, проверить, в какой мере выявленные здесь дефекты правового качества законодательного акта способствуют снижению эффективности его действия. И лишь затем следует переходить к изучению механизмов реализации законодательного акта и их влияния на эффективность его действия.

Чтобы говорить об эффективности реализации законодательного акта, необходимо иметь критерий оценки эффективности, поддающийся операционализации (т. е. процедуре установления связи между концептуальным аппаратом и методическим инструментарием исследования). Результатом операционализации теоретического критерия эффективности действия законодательства должна стать выработка *показателей измерения эффективности действия права,* которые могут быть использованы на эмпирическом уровне анализа проблемы.

Как уже отмечалось ранее, мы исходим из того, что *теоретическим критерием оценки эффективности действия законодательного акта* является обеспечение в процессе его реализации тех прав и свобод, на

гарантию которых он, в конечном итоге, направлен. Необходимым *условием эффективности законодательного акта* является закрепление в нем минимально необходимых гарантий прав и свобод, обеспечивающее его конституционно-правовую природу. При выполнении этого условия *мера эффективности действия законодательного акта* определяется мерой вводимых им законодательных ограничений. В конечном итоге цель правового регулирования (а соответственно, и цель каждого конкретного законодательного акта) состоит в том, чтобы обеспечить максимально возможную реализацию одних прав при минимальном ограничении других.

Если перевести это теоретическое определение критерия эффективности законодательного акта в плоскость эмпирического уровня исследований, то речь пойдет об обеспечении возможности реализации правомерных социальных интересов участников регулируемого круга отношений. Наиболее эффективной будет считаться тот законодательный акт, который в большей степени обеспечивает реализацию социальных интересов в сфере своего действия. Перевод проблемы из области прав человека в плоскость социальных интересов позволяет привлечь к исследованию социологические методы эмпирического анализа. Задача исследования в этом случае заключается в определении всех самостоятельных групповых интересов, действующих в сфере регулирования рассматриваемой законодательной нормы, в выявлении основных конфликтов интересов и степени их интенсивности, в определении роли правового регулирования в деле согласования конфликтующих интересов и в разрешения возникающих конфликтов.

При этом следует исходить из того, что социальные конфликты представляют собой неотъемлемую черту любого общества, построенного на демократических началах. В странах развитой правовой демократии наиболее значимые конфликты гражданского общества (социальные конфликты), преломляясь через политическую сферу, находят свое разрешение в правовой форме, т. е. путем принятия законов, ориентированных на согласование противоборствующих социальных интересов в рамках приемлемого для общества в целом общего интереса, выражающего общую волю. Праву принадлежит ключевая роль в системе социальных институтов, выработанных обществом для снижения уровня социальных конфликтов и достижения общественного согласия путем канализирования, регулирования и решения конфликтных ситуаций. С позиций такого подхода задача правового регулирования видится в том, чтобы обеспечить свободную реализацию каждого социального интереса до тех пор, пока это не противоречит реализации других социальных интересов. Действенность права в деле такого согласования социальных интересов и обеспечения на этой основе общественного согласия является эмпирически верифицируемым показателем его эффективности.

Смысл предлагаемого нами подхода к изучению эффективности законодательства, основанного на естественно-правовом типе правопонимания, целесообразно пояснить путем его сравнения с подходом, разработанным в советской теории эффективности правового регулирования,

которая исходила из легистского правопонимания. Возьмем в качестве примера приведенное в [1] исследование эффективности норм, закрепляющих требования к трудовой дисциплине работников. Рассматривая нормы о дисциплинарной ответственности, авторы монографии определяли цели этих норм как способствование укреплению трудовой дисциплины [1, с. 156]: норма считалась эффективной в той мере, в какой она обеспечивала укрепление дисциплины. Измерять эффективность предлагалось путем определения меры влияния соответствующей нормы на показатели уровня прогулов, опозданий, производства брака и иных конкретных индикаторов уровня трудовой дисциплины. С этой позиции в принципе не важно, произошло ли желаемое укрепление дисциплины за счет чрезмерно жестких санкций или оно явилось результатом свободного, сознательного выбора своего поведения работниками, взвесившими все «за» и «против». Такой подход к проблеме эффективности данной группы норм был вполне естествен для ситуации всеобщего огосударствления производства, когда отсутствовал свободный рынок труда, а следовательно, не могло быть и речи о действительно добровольном правовом договоре между работодателем и работником, обеспеченном наличием независимых профсоюзов, правом на забастовку, реальной возможностью той и другой стороны трудовых правоотношений влиять на позицию законодателя и т. п.

В современных условиях требуется уже иной подход к определению эффективности норм о дисциплинарной ответственности, ориентированный на выявление степени согласования с помощью соответствующих норм интересов работника, работодателя и общества в целом. Цель норм о дисциплинарной ответственности здесь заключается в том, чтобы найти и постоянно поддерживать такой баланс интересов работника и работодателя, при котором первый был бы согласен со степенью жесткости требований, заложенных в норме, второй имел бы достаточную для себя меру свободы в управлении производством, а все вместе отвечало бы интересам общественного развития. В этом случае эмпирически верифицируемым *показателем эффективности отдельной законодательной нормы и законодательного акта в целом служит мера конфликтности урегулированных данной нормой общественных отношений*. Эта мера конфликтности должна измеряться, с одной стороны, уровнем нарушения трудовой дисциплины (показатели пассивной конфликтности), а с другой — различного рода показателями активной конфликтности, характеризующими меру активного несогласия работников или работодателей с положениями закона (забастовки работников, выступления профсоюзов, обращения работников или работодателей к законодателю с требованиями изменения положения закона, активность соответствующих лоббистских группировок в парламенте и т. п.). Целесообразно было бы выявить в ходе исследования также уровень латентной и потенциальной конфликтности, характеризующийся в данном случае состоянием психологического климата в трудовом коллективе, отношением работников к требованиям соответствующих норм, их оценкой как справедливых или несправедливых и т. п.

В некоторых случаях можно использовать и более простые способы определения эффективности законодательного акта, сравнивая статистические данные, характеризующие показатели пассивной конфликтности до и после введения его в действие. Например, после ужесточения в 2006 г. ответственности за вождение автомобиля в нетрезвом виде «количество ДТП по вине пьяных водителей сократилось на 13%, число погибших и раненых тоже уменьшилось соответственно на 15.7% и 12.3%» [3, с. 6]. В данном случае соответствие законодательства, направленного на создание дополнительных гарантий права на жизнь, интересам всех участников дорожного движения (в том числе и самих «пьяных водителей») достаточно очевидна. Поэтому здесь вряд ли нужно искать конфликт социальных интересов. Хотя даже в этом случае для полноты анализа проблемы целесообразно обратиться, например, к представителям общественных организаций автомобилистов, у которых могут быть заслуживающие внимания опасения по поводу использования коррумпированными работниками ГИБДД в своих интересах ситуации, сложившейся после ужесточения ответственности за вождение автомобилем в нетрезвом виде.

Определение эффективности законодательного акта в каждом конкретном случае требует творческого подхода. Но в качестве общего для всех исследований *методологического принципа* можно предложить ориентацию на выявление показателей конфликтности, характеризующих меру удовлетворения правомерных интересов участников регулируемых отношений. Использование в процессе исследований такого показателя эффективности правовой нормы, как степень конфликтности отношений, урегулированных этим законодательным актом, предполагает знание о каком-то оптимальном для данной сферы уровне конфликтности (с учетом конкретной социально-политической, экономической, нравственной и т. п. ситуации). Очевидно, что полное отсутствие социальных конфликтов не может быть критерием для оценки эффективности действия права, поскольку демократическое развитие всегда сопряжено с многочисленными социальными конфликтами. Поэтому речь может идти о достижении некой *оптимальной степени конфликтности* ситуации, означающей, что существующее правовое регулирование обеспечивает необходимую и достаточную меру свободы в реализации правомерных интересов субъектов социального общения. В противном случае мы имеем дело либо со слишком жесткой законодательной политикой, ущемляющей свободу людей в общественных отношениях, либо с недостаточной правовой урегулированностью, ведущей к хаосу и произволу. И в том, и в другом случаях законодательство, не выполняющее свою роль по упорядочиванию социальных конфликтов и закреплению нормативно-правовой модели их разрешения, является неэффективным.

Накопление опыта эмпирических исследований эффективности законодательства позволит применительно к каждой конкретной сфере определить тот допустимый предел конфликтности, при котором норма может считаться эффективной. На первых же порах целесообразно об-

ратиться к опыту и знаниям экспертов и использовать для этих целей методы экспертных оценок.

С учетом сказанного *под эффективностью действия законодательного акта следует понимать степень соответствия уровня конфликтности регулируемых им отношений оптимальному уровню конфликтности в той или сфере общественной жизни*. Такое определение поддается эмпирической верификации, т. е. понимаемая таким образом эффективность нормы может быть выявлена и измерена в процессе эмпирического исследования.

При изучении эффективности реализации законодательства, помимо таких упомянутых ранее методов исследования, как *опрос общественного мнения* (с целью выявления социальных интересов, действующих в регулируемой сфере отношений, и поиска путей их согласования) и *опрос экспертов* (с целью выявления их мнения о социальных интересах и путях их согласования), может оказаться целесообразным использование методов включенного наблюдения и экспериментального анализа.

Включенное наблюдение за процессом реализации рассматриваемой нормы законодательства — это особый вид наблюдения как метода сбора первичной социологической информации, когда исследователь сам становится участником изучаемого им круга отношений.

Методология *экспериментального анализа*, которая является основной методологией определения эффективности какого-либо действия или процесса в естественных и технических науках, может быть весьма результативной и при изучении эффективности действия законодательства. Мы не рассматриваем в данном случае законодательный эксперимент как способ проверки эффективной экспериментальной правовой нормы. Однако этот метод применим и к уже действующему (т. е. не экспериментальному) законодательству. Речь идет о методологии ретроспективного естественного эксперимента (эксперимента «экс-пост-факто»), суть которой состоит в интерпретации естественно сложившейся в прошлом ситуации в качестве экспериментальной. В данном случае событие прошлого (принятие правовой нормы) интерпретируется как ввод в действие экспериментального фактора. В исследованиях эффективности действия правовой нормы эксперимент «экс-пост-факто» может быть применен в тех случаях, когда на практике сложились и функционировали в течение определенного времени различные способы законодательного регулирования одних и тех же (или сходных по своей природе) общественных отношений. Подобные ситуации возникают при следующих условиях: 1) когда изменилось законодательное регулирование, но объект регулирования существенных изменений не претерпел (здесь у исследователей появляется возможность сравнения на основе методологии *последовательного эксперимента* состояний изучаемого процесса «до» и «после» введения в действие новой нормы); 2) когда сходные общественные отношения регулируются различными нормами, т. е. имеющие место на практике различия в законодательном регулировании не обусловлены различиями в объектах регулирования (в этих случаях может быть использована методология *параллельного эксперимента*).

Особый интерес представляет методология параллельного эксперимента «экс-пост-факто», которая может быть использована при сравнении эффективности правового регулирования той или иной сферы общественных отношений в разных субъектах Российской Федерации или в странах СНГ. Дело в том, что сравнительный анализ процессов правового регулирования в данном случае приобретает характер экспериментального благодаря высокой степени исторически сложившейся общности исходных социально-экономических и политических условий в различных регионах России и в странах СНГ. Сопоставимость общих условий реализации правовых норм обеспечивает достаточную чистоту подобного «эксперимента», позволяющую утверждать, что разный уровень эффективности правового регулирования обусловлен различиями именно правового, а не иного характера. Использование такой методологии экспериментального сравнения позволяет определить оптимальный вариант правового регулирования.

В качестве примера, демонстрирующего возможности различных методов исследования, рассмотрим законодательную норму, предписывающую автовладельцам необходимость ежегодного прохождения технического осмотра автомобиля. Выбор этой нормы обусловлен тем обстоятельством, что ее низкая эффективность хорошо известна как минимум всем автомобилистам (т. е. для подтверждения данного тезиса не требуется проведения специального исследования). Конституционно-правовая природа этой нормы также достаточно очевидна: норма направлена на обеспечение и защиту такого фундаментального права человека, как право на жизнь, а предписываемая ею обязанность автовладельца раз в год пройти технический осмотр явно не носит чрезмерный характер и не содержит в себе неправомерных ограничений прав человека. Поэтому причины неэффективности данной нормы следует искать в механизмах ее реализации.

На первый взгляд, высокий уровень нарушений требований нормы здесь не выглядит как конфликт социальных интересов. Сложившаяся система теневых отношений, урегулированная фактическими нормами, которые определяют порядок и тарифы покупки справки о прохождении техосмотра у работников ГИБДД, действует много лет, а значит, она устраивает основных участников отношений. Тем не менее, конфликт социальных интересов здесь есть. Это конфликт между интересами коррумпированных работников ГИБДД и недобросовестных автовладельцев, с одной стороны, и всеми, кто заинтересован в безопасности на дорогах, — с другой (причем в число последних входят также и сами нарушители, когда они выступают как участники движения). Поэтому нарушение требований данной нормы свидетельствует о дисбалансе социальных интересов, а уровень таких нарушений служит показателем пассивной конфликтности отношений в регулируемой сфере.

При изучении эффективности реализации данной нормы хорошие результаты мог бы дать *опрос* репрезентативной выборочной совокупности автовладельцев, который позволил бы выяснить масштаб проблемы (т. е. уровень нарушений требований рассматриваемой нормы), при-

чины нарушений и факторы, способные ввести ситуацию в правовое русло. В ходе такого опроса важно выяснить, какой процент автовладельцев при любом уровне организации процедуры прохождения технического контроля будет стремиться обойти требования законодательства, а какая часть из них была бы готова выполнять эти требования и на каких условиях.

Полезен был бы также и *опрос экспертов* (например, специалистов, занимающихся вопросами коррупции представителей общественных организаций автомобилистов и т. п.), который позволил бы получить информацию о степени вовлеченности работников ГАИ в криминальный бизнес по продаже справок о прохождении технического осмотра и т. п.

Если провести опрос автомобилистов в разных регионах страны или в странах СНГ, то по результатам такой серии исследований можно обнаружить корреляцию между статистикой нарушений требований рассматриваемой нормы и разными способами организации и проведения технического осмотра автомобилей. В данном случае эффективность одной и той же нормы будет проверяться в сопоставимых условиях ее реализации на основе *методологии естественного эксперимента*.

Метод *фокус-группы*, мог бы дать информацию о том, что именно в организации технического осмотра автомобилей неоправданно усложняет эту процедуру, «выталкивая» автомобилистов в сферу коррупционных отношений с работниками ГИБДД.

В процессе исследования эффективности действия законодательства целесообразно использовать информацию, собранную различными структурами гражданского общества в сфере их интересов. Прежде всего, представителей этих структур можно привлекать в качестве экспертов при проведении антикоррупционной, экологической, тендерной, культурологической и т. п. экспертиз. Не менее важен и накопленный различными общественными организациями опыт по мониторингу практики реализации законодательства в различных сферах общественной жизни.

Например, в период подготовки и проведения выборов в Государственную думу богатый материал для изучения эффективности действия избирательного законодательства будет накоплен Российским фондом свободных выборов. Силами Фонда (при сотрудничестве с Центризбиркомом) в целом ряде регионов страны организованы пункты «Горячей линии», которые позволяют выявить факты нарушения избирательного законодательства. Обобщение и анализ поступивших обращений даст возможность оценить как конституционно-правовую природу различных норм избирательного законодательства, так и эффективность реализации этих норм самими гражданами и правоприменительными органами. В качестве других примеров можно сослаться на проведенный Фондом развития информационной политики (ФРИП) мониторинг региональной прессы по вопросам, посвященным реализации национальных проектов, а также на опыт, накопленный женскими организациями по мониторингу реализации конституционного принципа тендерного равенства в разных сферах правового регулирования и т. д.

II. Выработка предложений по повышению эффективности действия законодательства

Если в ходе исследования выявлена недостаточная эффективность действия законодательства, то задача следующего этапа исследования заключается в выработке предложений по повышению эффективности законодательства. В конечном итоге речь идет о выявлении тех факторов, которые определили низкую эффективность рассматриваемого законодательного акта, и о выработке способов преодоления их негативного действия.

К числу основных *правовых факторов, влияющих на эффективность российского законодательства в современных условиях*, относятся:

а) качество законодательства;
б) качество правоприменительной деятельности;
в) уровень правосознания населения.

А. В настоящее время наиболее уязвимым звеном в системе правовых факторов эффективности законодательства является низкое качество законодательства. *Качество законодательства* можно оценивать как на уровне системы законодательства в целом, так и на уровне отдельных законодательных актов. Анализ качества рассматриваемого законодательного акта должен быть осуществлен на стадии изучения эффективности законодательного акта, когда речь шла о проверке его конституционно-правовой природы и были выявлены основные дефекты социального содержания и формально-юридической составляющей входящих в него норм. Поэтому на стадии выработки предложений по повышению эффективности действия законодательного акта акцент должен быть сделан на проверке тех системных характеристик законодательства, которые могут затруднить реализацию данного рассматриваемого акта. Речь идет об анализе той подсистемы законодательства, в которой действует законодательный акт, в аспекте наличия в ней пробелов и противоречий, отсутствия коллизионных норм (т. е. норм, содержащих принципы рассмотрения спорных правовых ситуаций и критерии разрешения коллизий между нормами права), оценки степени стабильности законодательства и т. д.

Б. *Качество правоприменительной деятельности* как фактора эффективности действия законодательства определяется мерой обеспечения в процессе применения законодательного акта закрепленной в нем модели согласования социальных интересов. Задача правоприменения в конечном итоге заключается в том, чтобы реально обеспечить на практике закрепленный в законодательстве баланс социальных интересов таким образом, чтобы реализация одних интересов не блокировала бы реализацию других социальных интересов. В ходе исследования необходимо под этим углом зрения проанализировать:

– качество правового обеспечения правоприменительной деятельности, которое определяется наличием эффективных юридических гарантий реализации законодательства, и прежде всего правовых механизмов разрешений конфликтов; полнотой правовой регуляции, которая мини-

мизировала бы объем подзаконного нормотворчества, способного исказить дух и букву закона и т. д.

– качество организационного, кадрового, финансового, материально-технического и т. д. обеспечения правоприменительной деятельности, связанного с отсутствием таких дефектов в ее организации, которые ведут к нарушению закрепленного в применяемом законодательстве баланса социальных интересов (особое внимание при этом следует уделить выявлению тех дефектов в организации правоприменительной деятельности, которые способны провоцировать коррупцию).

При изучении качества правоприменения рассматриваемого законодательства особое внимание следует уделить качеству правосудия. Важно иметь в виду, что законодательный акт можно считать эффективно действующем только в том случае, если гарантированные им права могут быть защищены в суде.

Качество судебного применения законодательства определяется такими факторами, как:

– уровень финансового, кадрового, материально-технического и информационного обеспечения судебной деятельности;

– уровень независимости судебной власти (т. е. ее защищенности от давления со стороны криминалитета, других ветвей власти, структур гражданского общества, преследующих свои корпоративные интересы и т. д.);

– степень доступности правосудия для населения (характеризующаяся отсутствием непосильных судебных расходов, запутанных и усложненных судебных процедур, волокиты в принятии решений и т. п.);

– уровень доверия населения судебной власти и т. д.

В зависимости от специфики применяемого законодательного акта значение какого-то из перечисленных факторов эффективности правосудия может актуализироваться. При этом, как правило, в наибольшей мере варьируется значение такого фактора, как *уровень независимости судебной власти*, а действие остальных перечисленных факторов в целом носит более стабильный и общий характер. Если в ходе исследования эффективности действия законодательного акта встанет необходимость выявить уровень независимости судебной власти в процессе применения соответствующего законодательства, то можно опираться на опыт уже проведенных в этой сфере социологических исследований. В исследовательской практике используются два различных с методической точки зрения подхода, позволяющих определить степень реальной независимости судебной власти: опрос экспертов, оценивающих ситуацию «со стороны», и опрос судей, которые в данном случае выступают не как внешние эксперты, а как участники исследуемых отношений.

Например, первый подход был задействован в исследовании, проведенном Центром социального прогнозирования [4, с. 264][1]. В качестве экспертов здесь выступали ученые-юристы, судьи, адвокаты, сотрудники прокуратуры, юрисконсульты и иные представители юридической

---

[1] В работе приводятся результаты всероссийского экспертного опроса 834 экспертов.

профессии. Так, на вопрос о степени независимости российских судов от других ветвей власти эксперты дали следующие ответы: полностью зависимы — 18.1%; зависимы частично — 67.0%; полностью независимы — 10.9%. То обстоятельство, что более чем две трети опрошенных считают, что суды частично зависимы от других ветвей власти, мало о чем говорит, поскольку используемая здесь формула «частично зависимы» весьма расплывчата. Ведь разделение властей вовсе не исключает их взаимодействие и взаимозависимость — речь идет о пределах и формах такой зависимости. Однако то, что более 18% экспертов (т. е. почти каждый пятый) считают, что суды полностью зависимы от других ветвей власти, — это явный показатель тревожного положения дел в данной сфере.

Другая методика исследования этой проблемы была применена в ходе опроса судей в Российской академии правосудия, проведенном в 2003 г. [5, с. 207—220]. Например, ответы на вопрос анкеты «Испытывали ли Вы давление со стороны органов исполнительной власти?» показали, что почти треть судей в той или иной степени испытывали давление со стороны исполнительной власти и почти каждый пятый — со стороны законодательной власти. На вопрос этого же исследования «Как Вы оцениваете степень своей защищенности от посягательств со стороны криминальных структур (по сравнению с рядовыми гражданами)?» большинство судей (67%) ответили, что в этом плане они не отличаются от рядовых граждан. Причем количество ответов «выше, чем у рядовых граждан» и «ниже, чем у рядовых граждан» оказались примерно одинаковыми (соответственно 15% и 12%). В условиях нормальной криминогенной ситуации такие ответы скорее всего свидетельствовали бы о вполне приемлемой для судей степени их защищенности от давления со стороны криминалитета, поскольку из ответов следовало бы, что повышенное внимание криминальных структур к судейскому корпусу (по сравнению с остальными гражданами) компенсируется мерами дополнительной защиты судей. Однако нынешняя ситуация в этом плане далека от нормальной. Так, по оценкам социологов, в психоэмоциональном состоянии населения доминирует «чувство страха перед беспределом и разгулом преступности в стране» [6, с. 496]. Очевидно, что в этой ситуации мнение большинства судей о том, что мера их защищенности такая же, как и у населения в целом, свидетельствует о преобладании в судейском корпусе чувства незащищенности.

В. Следующий фактор, из числа наиболее существенно влияющих на эффективность законодательства, — это *уровень правосознания населения*, характеризующий *знание права* и *отношение к праву.*

При изучении *знания* населением соответствующих норм права важно иметь в виду, что эффективность правового регулирования определяется не столько степенью информированности людей о требованиях рассматриваемого законодательного акта, сколько их способностью восстановить логику законодателя и таким образом понять суть правовых требований в каждом конкретном случае. Возможность познания права во многом зависит от того, насколько точно в правовой норме отражена,

смоделирована логика будущего правомерного поведения, основанного на справедливом, с точки зрения населения, согласовании различных социальных интересов. Как правило, если законодателю удастся достаточно адекватно и доступно выразить доминирующие в обществе представления о справедливом принципе согласования социальных интересов в процессе правового регулирования, о справедливом соотношении между правами и обязанностями, между виной и ответственностью и т. д., то любой человек, даже не имея специальной информации о том или ином законодательной акте, способен ориентироваться в правовом пространстве, руководствуясь своим правовым чувством и своими представлениями о справедливости. Поэтому, сталкиваясь с непониманием со стороны населения требований законодательства, следует искать причины не только (и даже не столько) в правосознании субъектов правового регулирования, сколько в самом законодательстве. В этом случае конкретные предложения по результатам изучения правосознания населения в рамках исследования эффективности рассматриваемого законодательства должны быть связаны как с выработкой предложений по организации информационно-разъяснительной работы среди населения, так и с совершенствованием самого законодательства.

При изучении *отношения* населения к рассматриваемому законодательному акту основное внимание должно быть уделено выявлению правовых установок и мотивов правомерного поведения. Главный вопрос, который необходимо выяснить исследователям, — это вопрос о влиянии правосознания на поведение людей, а точнее — на готовность населения быть активным субъектом права, способным эффективно осуществлять свои права и выполнять свои обязанности. Ведь только активная правовая деятельность субъектов права способна вдохнуть жизнь в нормы писаного права, обеспечивая, таким образом, ту стыковку «права в книгах» и «права в жизни», без которой невозможно эффективное действие законодательства.

Важно иметь в виду, что в основе отношения человека к праву лежат его *ценностные ориентации.* Эффективность правового регулирования во многом зависит от того, насколько сформированы у населения правовые ценности. Наличие у человека надлежащих правовых ценностей создает у него устойчивые установки на правомерное поведение, удерживая его от нарушения права даже в тех случаях, когда это могло бы способствовать удовлетворению весьма актуальных для него потребностей.

Установки на правомерное поведение по своей природе и по степени своей социальной значимости неоднородны. В зависимости от основного мотива, определяющего правомерный характер поведения, выделяются следующие *виды правовых установок*: 1) *принципиальные* (человек соблюдает требования права, потому что разделяет их, понимает ценность права и правопорядка для общества); 2) *прагматические* (человек считает, что ему выгоднее соблюдать правовые требования); 3) *комформные* (привычка следовать общепринятым требованиям) и 4) *вынужденные* (основанные на страхе наказания). Наиболее устойчивый характер

имеют принципиальные установки на правомерное поведение, которые побуждают человека к активным действиям по реализации одобряемых им правовых ценностей и осуществлению таким образом своих правомерных интересов.

Исходя из этих общих представлений о факторах, влияющих на эффективность действия законодательства, исследователи должны определить те факторы, которые в данном конкретном случае привели к снижению эффективности соответствующего законодательного акта, и предложить меры по преодолению или снижению их негативного воздействия.

Литература

1. Эффективность правовых норм / Отв. ред. Никитинский В.И., Глазырин В.В. М.: Юридическая литература, 1980.
2. Приказ Минюста России от 13 июля 1999 г. «Об утверждении разъяснений о применении правил нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // БНА. 1999. № 3.
3. *Трофимов А*. Интервью с Р. Г. Нургалиевым. Взяточнику руки не подам // НГ. 27.03.2007. С. 6.
4. *Шереги Ф*. Социология права. Прикладные исследования. М., 2002.
5. *Лапаева В.В.* Российская социология права. М.: РАП, 2005.
6. *Горшков М.К*. Российское общество в условиях трансформации: Мифы и реальность (социологический анализ за 1992—2002 гг.). М.: РОССПЭН, 2003.